

貧困削減と開発ネットワークの構築 —社会関係資本を分析ツールとして

高 木 晶 弘*

はじめに

開発をめぐるアクターの多様化により、住民組織、NGO、地方政府、企業など、中央政府以外のアクターによるパートナーシップが強調されるようになり、それを通じた「ガバナンス」の構築が望ましいとされつつある。しかし、従来の人間開発論や社会開発論においては、その議論の位置付けが必ずしも明確ではなかった。多様な開発アクターによるネットワークやパートナーシップは、どのような分析をもってすれば説明できるのだろうか。それがこの論文の出発点である。

そこで注目するのが、近年注目されつつある「社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)」¹という概念である。主に90年代に入ってから、ネットワークや規範、信頼などの要素が社会にとって重要な資本であるという概念、すなわち社会関係資本論が社会学や政治学の分野で登場してきた。今日のように開発問題の文脈において注目され始めたのは、政治学者 Putnam [1993] 以降のことである。その後、社会関係資本は開発の側面と関連してさまざまな議論が展開されるようになり、『世界開発報告2000／2001貧困との闘い』の第7章においては、貧困削減のための重要な戦略の1つとして、本格的に取り上げられるようになった²。

本論では、社会関係資本が貧困削減にとってどのような意味を持ち、

* 国際社会研究コース博士前期課程2004年3月修了
現在、国際社会研究分野博士後期課程在籍

開発問題におけるネットワーク、「協同」関係の構築にどのような貢献ができるかについて論じる。はじめに、社会関係資本の理論がどのようにして展開されてきたのかを概観することにした³。

1. 社会関係資本とは何か

近年の社会関係資本の議論において先駆的な役割を果たしたのが、社会学者 J. Coleman である。Coleman [1990] は、社会関係資本の社会における人々の結びつきを強める機能に着目した。Coleman は、社会関係資本はその機能によって定義できるとした上で、単一の実態ではなく異なった、しかしながら「何らかの社会構造の側面から構成されており、かつ、その構造内の個人に協調行動を起こさせる」という2つの要素を共通にもった様々な実体であるとした。そして、「個人にとって有益な資本財産を構成している社会的諸関係」の具体例として、義務と期待、情報のポテンシャル、規範と実効的裁定、権威関係、私用化可能な社会組織などを検討している。「合理的選択論者」であった Coleman は、合理的個人が協調行動を起こすメカニズムを、社会的ネットワークの存在や信頼、互惠といった規範の存在から説明した。

さらに Coleman は、社会関係資本は人々がお互いの関係を維持する

-
- 1 本論では佐藤寛 [2001] に準じて Social Capital を「社会関係資本」と表記する。従来の「社会資本」と混同しないためであるが、現在では「ソーシャル・キャピタル」とカタカナ表記する文献も多い。現在のところ定訳はない。
 - 2 佐藤元彦 [2002] によれば、この高まりの背景に、「国連社会開発サミットなどを契機にして、貧困の重要な側面として社会的排除 (social exclusion) に注目が集まってきている」ことを挙げている。
 - 3 社会関係資本をめぐる議論の系譜については、坂田 [2001, 2002]、石原聡 [2002] に詳しい。以下本論においても参考にした。

ために行う投資行動の有無により増加したり減価されたりするものであるという点で、物的資本や人的資本と同様に資本なのであるとした。物的資本や人的資本などと異なり、社会関係資本は見えにくく、個人が知覚できる範囲の小規模な閉じた関係のなかで形成・蓄積されやすいものである、と特徴づけている。しかし、彼は社会関係資本の公共財的な性格を重視し、これを意図的に蓄積しようとする動きは失敗する可能性が高く、社会関係資本は副産物としてしか醸成されないとした。

Coleman 後の政治学者 Putnam [1993] は、多くの開発関係者の興味と関心を引くきっかけとなったとされる有名な著書 *Making Democracy Work* を発表する⁴。彼は、社会関係資本の概念を使って南北イタリアにおける地方政府の制度パフォーマンスの違い・社会経済発展レベルの相違を説明した。北イタリア諸州における信頼性のある政治・行政の源泉は、14世紀からの伝統をもつ社会関係資本の蓄積にあり、同地域における「水平的」ネットワークが人々の協調を促し、その結果として効率的な政府と経済発展がもたらされたのだとする。Putnam は社会関係資本を「人々の協調行動を促すことにより、その社会の効率を高める働きをする社会制度」と定義し、「信頼」(trust), 「互惠性の規範」(norms of reciprocity), 「市民参加のネットワーク」(network of civic engagement) といった要素から構成されていると論じる。

彼のイタリアの北部と南部の諸州の事例研究によれば、「集合行為のジレンマ（裏切り、フリーライダー）克服の成功や、ジレンマが産み落とす自滅的な機会主義は、特定のゲームが行われる広範な社会的文脈に左右される。自発的な協力がとられやすいのは、互惠性の規範や市民参

4 Putnam[1993], *Making Democracy Work* とともに、日本語訳のロバート・D・パットナム著、河田潤一 訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』, NTT 出版, 2001年も参考にした。

加のネットワークといった形態での社会関係資本を、相当に蓄積してきた共同体なのである」としている。Putnam は Coleman の議論を下敷きにしているが、Coleman とは異なる論点で社会関係資本の説明を試みている。Coleman は社会関係資本は個人に帰属するものであり、小規模のネットワーク内における協調行動から得られる個人の潜在的な利益を議論の焦点にしている。一方、Putnam は、社会関係資本を個人の行動を説明する概念というよりも、「市民社会度」(civicness) という社会の有り様の尺度と捉えている。社会関係資本が蓄積された社会では、人々の自発的な協調行動が起こりやすく、個人間の取引に係る不確実性やリスクが低くなるばかりでなく、住民による行政政策への監視、関与、参加が起こり、行政による市場機能の整備、社会サービス提供の信頼性が高まることにより、発展の基盤ができるという議論なのである。

さらに Putnam は、市民参加の水平的ネットワーク（家族等の血縁関係のような「強い結合」ではなく、多様なグループとの協力ができる横断的な「弱い結合」のネットワーク）が集合行為ジレンマの解決に役立つならば、「組織は水平的に構造化されればされるほど、より幅広い共同体における制度の成功をおそらく促進するはずである」とする。一方、「垂直的ネットワークは、関係者にはそれがいかに緊密かつ重要であっても、社会的信頼と協力を維持するものではない。情報の上から下への垂直的な流れは、往々にして水平的な流れほどに信頼できるものではない」。したがって垂直的なネットワークは水平的ネットワークほどジレンマ解決の役に立たない、と断じている。この点が彼の特徴的な議論であろう。

ただ、Putnam は、社会関係資本は社会制度の「歴史的経路依存性」により、長い歴史を通して自己集積的に徐々に蓄積されるものであると主張する。協調行動を引き起こすための社会関係資本は、そう簡単に形

成されるものではないということである。これに対して、政府と市民のシナジー論を展開する P. Evans [1996] や、資源管理の協調行動における社会関係資本の重要性について論じる Ostrom [1996] は、政府の働きかけにより社会関係資本を短期間で形成することは可能であるとして Putnam に反論している。一方、坂田 [2002] は Evans や Ostrom の反論は的を射たものではないと指摘する。というのは、彼らは異なる社会関係資本について論じているからであるという。Evans らが形成できるとしているものは、特定の開発事業における協調のための目的限定的な組織・制度であって、Putnam の場合は特定の経済的な目的に向かった協調行動とは一見関係ない、さまざまな社会的組織の多数存在する社会を社会関係資本のある社会としているのだ、というものである。

その後の Fukuyama [1995] は、社会関係資本の機能する範囲をさらに広げた。そこで社会関係資本は、国単位でそのマクロ経済成長に寄与する要素であると明示的に位置づけられた。Fukuyama は、今日の自由市場経済においてもっとも成功しているのは、広範な組織における自発的協調行動を促すような宗教的、文化的な下支えのある国々であるとする。彼の定義によれば、社会関係資本とは家族・血縁関係を越えた広範囲な人間関係の中に築かれた信頼のことであり、それが強固に存在しない社会では、経済的な繁栄は望めないとしている。というのは、血縁関係のネットワークのみに頼る経済組織では、その外部からの資本調達と管理者人材の調達ができず、効率的な組織改革や技術変化への対応ができないため、企業による規模拡大に制約を受けるからである。また、契約履行や商業法の施行の不完全性を補うという点においても社会関係資本は経済発展に貢献しているという。つまり、社会関係資本が特定の個人との信頼関係を越えて、「社会的信頼」(social trust) に変化することにより、経済パフォーマンスが向上するのであると主張する。

さて今日でも社会関係資本に関する統一された定義は定着していないが、Coleman, Putnam, Fukuyama によるこれらの定義は、社会関係資本を議論する社会学者や人類学者、経済学者の間で標準的な定義となっている⁵と言って差し支えないだろう。

市民の水平的ネットワークという意味での社会関係資本が豊富であることが市民社会の発展を促し、それが良好なガバナンスと健全な経済発展につながるという Putnam の理論は、「良い統治」と開発・発展の間に正の相関関係を想定して開発協力を進めつつあった国際援助機関にも少なからぬ影響を与えた⁶。なかでも社会関係資本に最大の関心を払ってきたのは世界銀行であり、1996年には社会関係資本に関するタスク・フォース、SCI (Social Capital Initiative) を立ち上げ、様々な角度から社会関係資本が開発に対してどのような貢献ができるかを議論してきた。

世界銀行は、社会関係資本とは「ある社会の社会的相互作用の質と量を形成する制度、関係、規範」であり、「社会を支えている制度の総体にとどまらず、それらを支える接着剤」であると表現している。そのうえで、「非常に狭義では、人々の間の水平的な連合」であるが、「より広義には、人々の間の垂直的連合」を含めて考えることができるとする。さらに、「最も広義で包括的な定義には、社会構造を形成し、規範を発展せしめるような社会的政治的環境も含まれる」ともしている⁷。

世銀 SCI は、基本的な見解として社会関係資本を「ミッシング・リンク」と位置づけた (Grootaert [1998])。経済活動が行われる上で必

5 坂田 [2001]

6 佐藤元彦 [2002]

7 World Bank ホームページ, www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm (2003年12月閲覧時点) による。

要な天然資本，物的資本，人的資本が相互に結びつけられる，その繋ぎ目にある鎖の環の欠けた部分に社会関係資本があるとした。同様の資本ストックにおける各国の異なる経済社会発展は，社会関係資本の多寡で説明できる。さらに，公共財としての性格をはじめとして，社会関係資本が多くのほかの資本形態とは異なる性格をもっているとしたうえで，社会関係資本が「そこから各種の便益が流れ出る，蓄積されたストック」と考えられる点で，資本と呼ぶに値するとした。

この議論によれば，Putnam のいう水平的ネットワークだけではなく，垂直的な関係，つまり政府と行政と住民との関係や法などのフォーマルな社会制度も，様々な規模や目的のネットワークも，政治的自由といった価値観に関わるものも，非市場的な制度は全て社会関係資本の範囲に含めた。

世銀 SCI の社会関係資本の定義は，「人々の交流を導き，社会経済の発展に寄与する，制度，関係性，態度，そして価値」と幅広い。一方で，「社会関係資本を極めて広く定義してしまうことにより，既存の天然資本，社会資本，人的資本のどのカテゴリーにも入らないすべての財を含む，包括的カテゴリーとしてしまう恐れ」があるとも述べ，有意義で实际的な価値をもつ定義が必要だともしている (Grootaert and van Bastelaer [1998])。

2. 社会関係資本の類型

世銀 SCI は，実証研究を積み重ねるなかで，社会関係資本の以下のような類型化を試みている。その類型化は構成要素の特徴，範囲，対象とチャネル，といった3つの基準によってなされる。その類型化の第1が，「制度的」・「認知的」社会関係資本（表1参照）であり，第2がミ

表1 「制度的」・「認知的」社会関係資本

	制度的	認知的
源泉とその発現	役割と規律 ネットワークその他の個人的関係 手続きと慣例	規範 価値 態度 信条
領域	社会組織	市民社会文化
動的要因	水平的連携 垂直的連携	信頼, 結束, 協調, 寛容
共通要素	相互互惠的協調行動への期待	

出所: Uphoff [2000]

クロ・メゾ・マクロの社会関係資本（図1参照）であり，第3が「内部結束型」・「橋渡し型」・「連携型」社会関係資本である。

①「制度的 (structural)」・「認知的 (cognitive)」社会関係資本 —Uphoff による分類

第1の類型化は，その構成要素の特徴で分類したものである。社会組織・制度の存在に関連した「制度的 (structural)」社会関係資本と，個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与える「認知的 (cognitive)」社会関係資本という分類である (Uphoff [2000])。「制度的」社会関係資本はネットワーク，組織での役割，ルール，手続きなどを指し，「認知的」社会関係資本とは規範，価値観，信条などのことである。この2種類の社会関係資本は相互補完的であるとされる。制度的な要素を維持しているのが認知的要素であり，認知的要素は制度的要素により強化，再生産されとする。この2種類の社会関係資本は確かに相互補完的だが，どちらかが欠けては存在しないものではない。国家的な権限をもつ組織は「制度的」社会関係資本を代表するものであり，そこでは必ずしも「認知的」社会関係資本が存在しているわけではない。同様に，

多くの相互信頼の関係は、組織において形式化されなくとも持続するのである。

②ミクロ・メゾ・マクロの社会関係資本

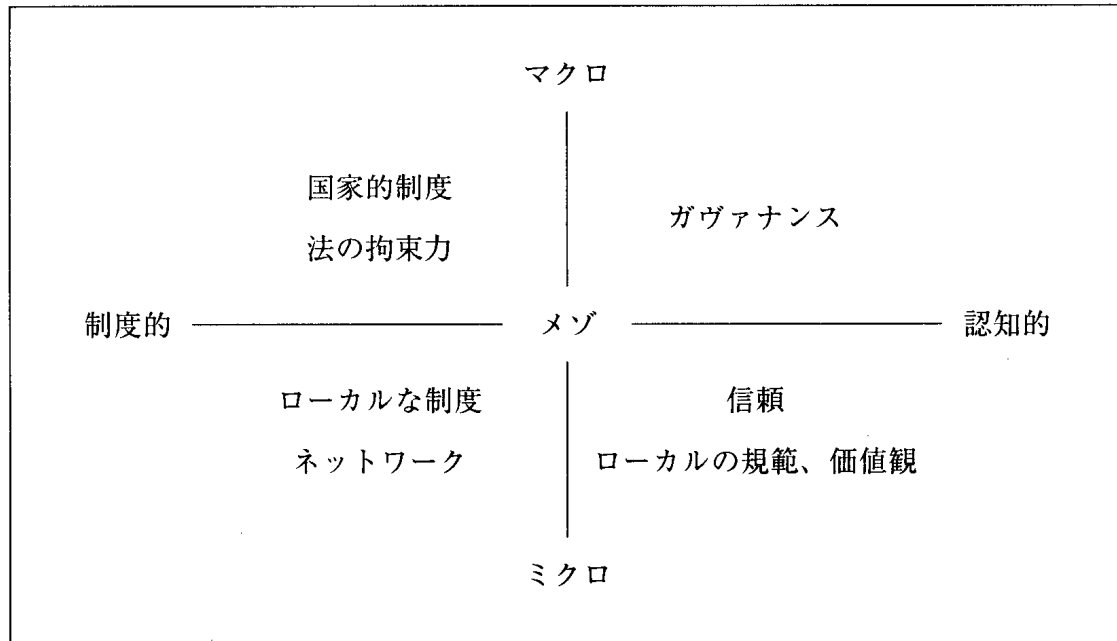
—Grootaert and van Bastelaer による分類

2つ目の類型化は、社会関係資本の機能が及ぶ範囲に焦点を当てている。つまり、ミクロレベル・メゾレベル・マクロレベルの社会関係資本という考え方である。

Grootaert and van Bastelaer [2002] では、マクロ、メゾ、ミクロの社会関係資本をそれぞれ制度的要素、認知的要素に分類して提示している。その研究によれば、まずミクロレベルでは、個人や世帯間の水平的なネットワークと、そのネットワークを支える共有された規範や価値観という形態の社会関係資本がある。これは Putnam [1993] の南北イタリアの研究に代表される。メゾレベル（すなわち個人と社会全体との間に位置するレベル）においては、グループ間の水平的・垂直的關係が、ローカルな組織という地域的集団によって存在する。さらに、この概念のより広い活用であるマクロレベルにおいては、すべての経済・社会的活動の背景として力を発揮する制度的・政治的環境と、そのガバナンスの質といった形態でみられる。図1に表したように、ミクロからマクロの次元までに沿って、「制度的・認知的」社会関係資本は存在する。

さらに、この幅広い分類の強みは、ミクロ・メゾ・マクロレベルの社会関係資本の包含することで、その3つのレベル間の補完性や代替性という重要な要素を検討できることであるとする。例えば政府機関がローカルな組織を発展させるような環境を提供するなど、これらの様々なレベルの社会関係資本は相互に補完的である。しかし、ローカルな形態の

図1 社会関係資本の二次元的分類



出所：Grootaert and van Bastelaer [2002]

社会関係資本は「良い」政府と「悪い」政府の結果として発展できるものである。良く機能する中央レベルの政府は、ローカルなプログラムの成功に影響を与えるというブラジルでの研究もある (Tendler [1997])。同様に、アメリカにおけるローカルなグループは国家的制度の強さによって恩恵を受けてきたという研究もある (Skocpol [1995])。逆に、ロシアのケース (Rose [1998]) にみられるように、インフォーマルなネットワークが機能不全に陥った政府に対応して形成されうるという場合もある。また、ミクロとメゾレベルの社会関係資本は、国家機能の向上、あるいは弱体化に貢献することができる。そのポジティブな側面では、ローカルな組織がリージョナル・ナショナルな制度を持続させ、それらの正統性や安定性を高めることができる。ネガティブな側面では、ローカルな組織における民族意識の高まりが、うまくいっている政策を妨げたり、場合によっては暴力に発展する。

Grootaert and van Bastelaer [2002] は、(マクロレベルの) 制度

的發展によって法の支配や裁判システムが強化されれば、インフォーマルなローカルレベルの紛争解決への取り決めは、ますます意味をなさなくなり、それを支える（ミクロレベルの）社会的結びつきは弱まることになるだろう、としている⁸。

以上の議論のように、マクロ・メゾ・ミクロのそれぞれの次元において社会関係資本を分類することにより、それぞれの次元の社会関係資本における相互補完性、代替性は説明しやすくなるだろう。

③内部結束型 (bonding), 橋渡し型 (bridging), 連携型 (linkage)

—Woolcock と Narayan による分類

世銀 SCI の研究メンバーである Woolcock と Narayan は、社会関係資本の機能的側面に焦点を当てて、グループの内部と外部の関係性について議論している。Woolcock [1998] は、「グループ内で結束を強化させる働きをするもの」だけではなく、「グループ外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強化する役割を果たすもの」も社会関係資本であると論じた。

このような認識から、Narayan [1999] は、「結束と橋渡し：社会関係資本と貧困」という論文を発表し、家族・親族やエスニック集団のような比較的近接したグループ内での結束を強めるものを「結束型 (bonding)」社会関係資本、「橋渡し型 (bridging)」社会関係資本は、そうし

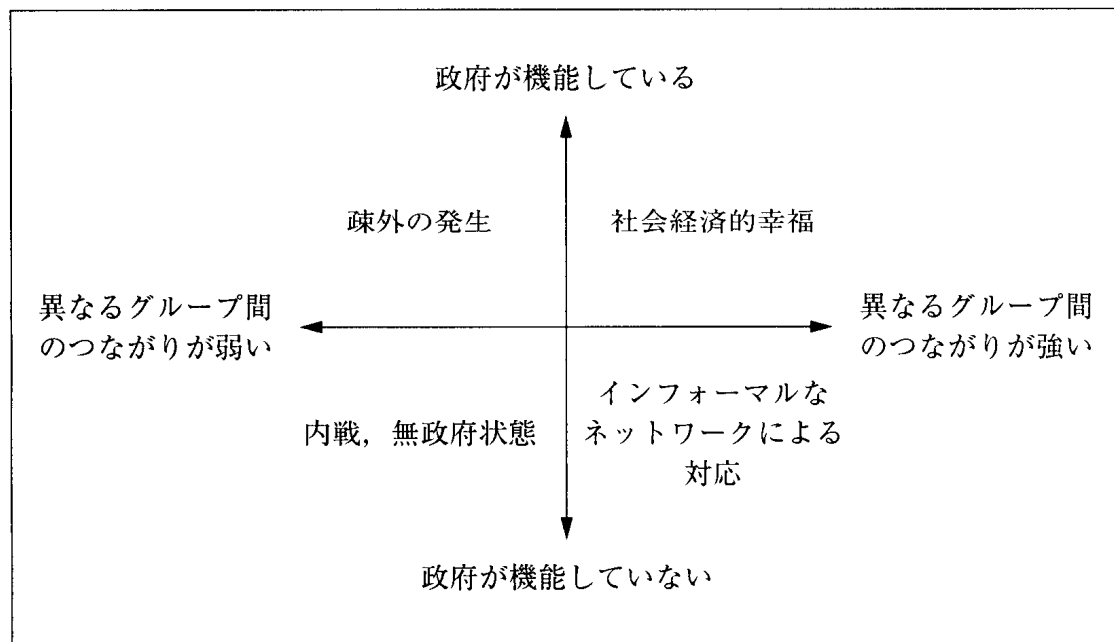
8 この議論と共通して、Stiglitz [2000] は、経済発展の度合いと社会関係資本の蓄積レベルとの間に「逆 U 字」型の関係があると議論した。開発が進む初期の段階では、市場が未整備でかつその機能も不完全であり、人間関係の濃密なネットワークが発展や分配において重要な役割を果たしている。しかし、経済発展が進み市場機能が強化されるに従い、ネットワークの相対的な必要性が低下し、人々が社会関係資本に投資しようというインセンティブが低下する。そして、社会関係資本の役割はますます市場の機能によって代替されることになる、と論じている。

た近接的集団を超えて、より広く社会を結び付ける機能を果たすものであると分類した。「結束型 (bonding)」社会関係資本は、情報の共有、取引費用の低下、機会主義的行動の抑制などをもたらす、協調行動のインセンティブをもたらす。その一方で、「橋渡し型 (bridging)」社会関係資本は、政府のサービスや他のグループ、市場など外部の情報・機会へのアクセスを増加させ、グループの交渉能力を向上させるなどのメリットをもたらす。

この2つの社会関係資本は、トレード・オフの関係にあるという。すなわち、「結束型」の強い社会では「橋渡し型」が弱く、「結束型」が弱い社会では「橋渡し型」が強いという関係にあると論じた。経済活動において重要な役割を果たすのは、強い「橋渡し型」社会関係資本であり、グループは「結束型」は強いが「橋渡し型」が弱いという状態から、「結束型」が弱い「橋渡し型」が強いという状態に移行していくようなアプローチが望ましい貧困の克服過程であるとしている。なぜなら、「橋渡し型」はミクロレベルの活動に必要な外部機会に関する情報をもたらす、一方では強い「結束型」の存在は雇用機会などをもたらす「橋渡し型」の形成を阻害する場合もあるからである。このような説明から、Narayan は、異なるグループの間の連携と政府の機能の関係を、図2のように表した。

縦の座標軸の上に行くほど、政府の機能の効率性、秩序の維持、税金徴収能力が高く、下に行くほど非効率と汚職が増えることを表す。横軸は左に行くほど権力の分布が不均衡な状態であり、一部のグループに権力が集中しているため異なるコミュニティ間の連携が弱くなる（つまり負の「結束型」）。政府が機能してコミュニティに外部とのつながりがある場合には、経済的繁栄と社会秩序が保たれているが（第1象限）、コミュニティ間のつながりがなくなるほど、一部の特権的グループに資源

図2 政府の機能と「橋渡し型」社会関係資本の関係



出所：Narayan [1999]

が配分されて疎外されてしまうグループが出てくる（第2象限）。政府の機能は弱いですが、異なるコミュニティ間の結束がある場合には、家族やインフォーマルなネットワークが政府の機能を代替していることが多い（第4象限）。しかし、政府が機能せず、異なるコミュニティ間の権力も不均衡である場合には、しばしば無政府状態、内戦といった状態に陥ってしまい、政府の権力と権威は、マフィアやゲリラなどに支配されている（第3象限）。したがって、先に述べたように、望ましい移行過程は無政府状態（第3象限）から社会経済的幸福（第1象限）への移行ということになり、つまりはグループ間の連携に欠ける「結束型」からグループ間の連携がある「橋渡し型」への移行（なおかつ政府が機能すること）が望ましい、というわけである。

また一方、Narayan は、社会を構成する複数の集団に築かれる「橋渡し」に着目し、政府が橋渡しの性質に応じて果たすべき役割について整理した。そこで様々な社会集団間の「パワーの共有」を重視し、中心

から除外されてきた社会集団を積極的に取り込むべきだとした。このような政府とその他の集団間との協調に対し、佐藤仁 [2001] は「ナラヤンによる「政府」はナイーブなほどに中立的に位置づけられており、政府自身もまた一つの利害集団であるという認識が薄い」とし、「「政府がすべきこと」としてナラヤンが列挙する諸々の政策提言を実施したくない政府側の事情まで分析が及んでいない」と批判している。

さて、このような「結束型」と「橋渡し型」という2区分はよく見られるが、これらに「連携型 (linkage)」を加えた3区分もよく知られている。「結束型」、「橋渡し型」はいずれもその多くが同質的な社会で見られるものであるが、「連携型」の社会関係資本は、不均質な社会において、特定の社会集団がその勢力を伸張したり、あるいは劣位性を克服する際に有効に機能するものと考えられている。包含的という意味で「橋渡し型」と類似しているとも考えられるが、属性という点において異質な集団の間に展開され得るという側面で、「橋渡し型」とは分離して区分したほうがいいのではないかという指摘がある（佐藤元彦 [2002]）。また、「水平的」社会関係資本、「垂直的」社会関係資本という区分もあり、「垂直的」社会関係資本は「連携型」と似ているけれども、「結束型・橋渡し型」という機能区分に従うのであれば、そこに「連携型」を加えた3区分を用いたほうが無難であろう。

3. 貧困削減と社会関係資本

以上、3種類の分類について論じてきたが、さてこのような社会関係資本の理論は、貧困の削減に対してどのように有効となるのだろうか。社会関係資本の経済発展に対する有用性を説明した世銀 SCI メンバーの Grootaert and van Bastelaer [2002] は、途上国における個人間、

世帯間、そしてグループ間の相互取引を主に促進することで、社会関係資本は経済発展に影響を与えるとする。そして、この効果は次の3つの形態をとるとまとめている。すなわち、

- ①個人が社会的ネットワークに参加することによって、情報の利用可能性を向上させ、そのコストを削減することができる。

ここでいう情報は、特に穀物価格、新しい市場の場所、融資の窓口、家畜の病気の治療法などの件に関連する場合、農業と売買がもたらす利益を高めるのに重要な役割を果たす。世銀 SCI の調査研究 (Fafchamps and Minten [1999]) においても、より結びつき強い売買人たちは、価格やクライアントの信頼性に関するより正確な情報へのアクセスをもつことにより、より高い利益をあげていることが明らかである。また、途上国において貧困層が融資へアクセスできないのは、主に潜在的な借り手の、融資リスク・使い道・返済能力を報告するときの誠実性などに関する情報が限られているためである。参加者間、あるいはそのコミュニティ内の社会関係資本を利用したいくつかのインフォーマルな調整は、こうした情報の不完全性を位置づけることにより発展してきた。

- ②ローカルなネットワークや相互信頼の態度に参加することによって、どのグループもより簡単に集団的決定を下し、集合行為が実行できるようになる。

途上国においては、財産権がしばしば不完全に発展してきたので、公共財をいかに管理するかという集団的決定は、その利用と範囲を最大化する上で重要な意味をもつ。例えば集合行為を管理することは、灌漑や飲料水、都市部のゴミ処理など、水や下水処理へのアク

セスを確保するのに中心的役割を果たす。社会関係資本はこうした不可欠なサービスの配分とその維持を支援するものである。

③ネットワークや（規範的）態度は、コミュニティ・メンバーによる機会主義的な行動を抑制することができる。

グループの利益のために、ある行為が個人に期待される場合、社会的圧力と排除への恐れによって、個人が期待される行動をとるように誘導される。例えば農民は、ある個人が灌漑水を流用してしまうことを防ぐために、こうしたネットワークや態度を保持し、相互的圧力をはたらかせるのである。

以上の3つの点に代表されるように、経済発展に資するとする説明の多くは、社会関係資本の「情報」、「公共財管理」、「協調行動」における利点について指摘するものである。

さて、社会関係資本という概念は、世界銀行の貧困削減戦略においてますます重要な役割を担いつつある。『世界開発報告2000／2001（貧困との闘い）』では、3つの大きな貧困削減戦略が打ち出された。それは、①機会の拡大、②エンパワメントの推進、③安全保障の強化、である。Grootaert and van Bastelaer [2002] は、「社会関係資本の構築は、貧困削減に資するような制度改革や社会的障壁の除去の促進とともに、エンパワメントの推進において核となるものである。一方、社会関係資本は福利厚生を高める機会の創出や、安全保障の向上の達成・脆弱性の削減にとっても重要な性質をもっている」として、社会関係資本が上記3つの貧困削減戦略にとって大きな役割を果たすとしている。

世銀 SCI のワーキングペーパー⁹において、Grootaert [1998] は「ある種の社会関係資本は、経済成長に多大なる良い影響を及ぼし、持続可能な成長の創出に貢献する」が、「不適当な開発手法は既存の社会関係資本を破壊してしまう恐れがある」ので、「政府は「望ましい」形で社会関係資本を促進する役割を負っている」と主張する。その前置きの上で、次の5点の可能性を提示している。

- ①社会関係資本への投資を通じて貧困層の信用、農業投入財、水、そして教育などの財・サービスへのアクセスを改善できる。
- ②社会関係資本は紛争後あるいは政治的な移行期の社会関係資本の再建に貢献できる。内戦などの政治的混乱は社会関係資本の低下をもたらすが、ドナーは社会関係資本に投資することで、政治の安定化と紛争後の社会開発に貢献することができる。
- ③人々の間のネットワークを強化することで、貧困層の市場へのアクセスや生産活動を拡大・強化できる。
- ④ドナーは労使間や農業普及員と農民といった、タテの信頼関係が構築されるよう働きかけることで、その生産活動を促進できる。
- ⑤社会関係資本の拡大を通じて民間と地方政府のキャパシティを拡大することができ、中央政府の地方への権限委譲で結果起きがちな、財・サービスの供給の悪化を防ぐことができる。

一方、世銀 SCI メンバーの Woolcock and Narayan [2000] は、開

発政策へのインプリケーションとして、次のような提案をしている。まず前置きとして、当該社会において「結束型」と「橋渡し型」の社会関係資本のどちらが強いのか、そして社会関係資本の形成・維持に影響を与える外的な制度要因である行政機能がどの程度発達しているか、という2つの軸で当該社会を評価する。そしてその評価から、その社会にとって最も有効な開発戦略を選択する。この場合、有効な開発戦略とは、その過程で社会の分裂や排除、汚職が起こらない外部者の介入のことを意味するという。このような開発政策の際に重要となる6つのインプリケーションを、以下のように提言している。

①開発に関わるあらゆるセクター・レベル（特に国家レベル）の外部者は、一連のステークホルダーと組織間関係を正確に特定するため、社会制度の分析を行うべきである。提案される政策介入がステークホルダーの権力や政治的利害にどのような影響を与えるかを理解することは重要な考察である。なぜなら、あらゆる政策介入は、デリケートに組み合わされたインフォーマルな組織、ネットワーク、制度によって特徴付けられた社会的文脈のもとに行なわれるからである。介入のデザインにあたっては、支配的集団が蝕むように公共財を流通させてしまうという潜在性に、特別の注意を払う必要がある。

②貧困層の組織的能力への投資、コミュニティと社会的集団との橋渡しの構築への支援が重要である。特に後者の橋渡しが重要である。なぜなら、貧困層に影響を与える多くの決定がローカルレベルでなされないからである。この目的のために、参加型プロセスを利用することによって、多様な利害と資源をもつステークホルダー間のコンセンサス構築と社会的相互作用を促進することができる。社会的

分断を乗り越え、社会的結合・信頼を構築する方法、手段を見つけ出すことは、経済発展にとって重要である。社会関係資本の理念と論議の優れた点は、様々なステークホルダーに共通の言語を提供し、相互の意思疎通を容易にすることができるということである。

③公共財を提供するといわれる民間と公的部門の両方の開かれた市民社会とアカウンタビリティを促進する、あらゆるレベルの情報開示を要求する人々の声を反映するのが、社会関係資本の視点である。

④物的なアクセスの向上や現代の通信技術は社会的集団間の情報交換を助長するが、そのことは、顔と顔を合わせた交流を基にした社会的相互作用を補完する。

⑤開発介入は社会関係資本の視点を通してみるべきであり、介入の影響のアセスメントは貧困層のコミュニティの社会関係資本に関する介入の潜在的影響を含むべきである。貧困層の社会的ネットワークは、リスクや脆弱性を管理する彼らの初歩的な資源の1つであり、したがって外部者はそれを代替するというより、それを補完するような手段を考えるべきであろう。

⑥社会関係資本は、ダム・灌漑システムから地方の学校や医療施設などにわたる、オーソドックスな開発プロジェクトの構成要素として考えられるべきである。貧困コミュニティがプロジェクトのデザイン、実行、管理、評価に直接的に関与するところでは、プロジェクトへの投資効果や持続性が高められるのである。

このように世銀 SCI の見解では、社会関係資本の活用が貧困削減戦略に一定の貢献をし得ると主張されている。世銀 SCI は、主にワーキングペーパーという形で社会関係資本の政策へのインプリケーションを提示してきたが、坂田 [2001] は「SCI (Social Capital Index) の「指標化」をめざした世銀 SCI は、その実証にこだわり過ぎるという罫に陥っている」ため、「世銀 SCI のワーキングペーパーでは、個別の限定的な有効性を論じること終始しており、本来の目的であった開発援助への有効なインプリケーションの提示が見られない」と批判している。確かに、世銀 SCI による研究は個別的、限定的な印象はあるが、一方、日本の研究を見渡してみても、限定的でない、体系的なインプリケーションは現在のところ見受けられない。この理論の体系化は、今後の実際の取り組みを経て徐々になされてゆくだろう。

4. 社会関係資本と開発ネットワーク

—政府と市民のシナジー論

ここで、本論における「開発ネットワーク」とは何かということについて確認しておきたい。本論では、「開発の主体となる地域住民が、自らが保持する社会関係資本を有効に活用することによって、自らの開発にとって必要な他の外部アクターと構築する、公式・非公式な組織間の連携」とする。社会関係資本を良くも悪くも活用していくのは住民自身であり、外部の開発援助組織はそれを側面から支援し、情報や技術、資金などを提供するパートナーにすぎない。

そこで考える開発ネットワークの1つのケースは、地域コミュニティと政府・地方行政のネットワークである。Putnam は政府と地域コミュニティという垂直的な権力関係においては社会関係資本は形成されない

と主張するが、この垂直的な社会関係資本に一定の有効性を認める議論も存在する。ここで重要なキーワードとなるのが、「シナジー」である。

Evans [1996] は、「政府と社会のシナジー」という議論を提示している¹⁰。「シナジー」とは、1つの組織の機能が他の組織の機能にも波及効果をもたらし、相互の機能が互いに影響し合って、両者にとって望ましい状態になることをさす。Evans は、政府・行政と地域コミュニティが、開発プロジェクトを通して、単に互いのリソースを補完し合う「ゼロ・サム」関係以上の「協同」関係をつくりだせるという議論を展開する。そのプロセスにおいて重要な役割を果たすのが社会関係資本の形成・蓄積なのである。政府の働きかけによりコミュニティの物的・人的リソースを有効に動員するためにネットワークが形成され、そのネットワークを活用した開発プロジェクトをコミュニティ住民が経験することによって、ネットワーク維持のための規範という社会関係資本が蓄積される。そうして蓄積された社会関係資本を有効に活用することによって、開発プロジェクトを効率的に進めることができる、という主張である¹¹。

具体的に Evans は、ブラジルのスラムにおける下水道網敷設やナイジェリアの学校建設などを取り上げている。まず、経済的背景、ジェンダー、民族間の利害関係を調整できる立場の政府が、これらのプロジェクトへ住民を参加（下水道網や校舎の設計への参加や、プロジェクトへの住民からの資源投入）させることで、住民による社会関係資本形成の機会を与える。住民はプロジェクトに参加することによって、政府の事業への関心を深めることができ、政府に「よいガバナンス」を促す役割を果たすのである。その結果、政府のアカウンタビリティが向上して、さらには住民の間にプロジェクトへの参加の意欲と機会が増え、社会関

10 Evans のシナジー論は辻田 [2001] に詳しく、参考にした。

11 JICA [2002]

係資本が形成されてゆくというものである。Evans の事例で扱われた地域コミュニティは、特に歴史的に社会関係資本の蓄積があったわけではないにもかかわらず、シナジーが構築されているという事実から、Evans はシナジーの構築ができないのは、住民の側に信頼関係がないのではなく、シナジーを形成する上で大事な「何か」が足りないからであるとした。そしてシナジー構築のためには地域コミュニティだけではなく、地域コミュニティを補完すべき政府の側にも大きな要因があると結論付けたのである。

シナジーという政府と地域コミュニティとの関係は、単に政府の資源の不足を地域コミュニティで補うという関係ではなく、「補完的」(complementarity)という言葉を用いて相互支援的な関係であるとしていることが重要な点である。そのための1つの方策は、政府がその社会に「埋め込まれた」(embedded)関係(例えばプロジェクトに派遣される政府官僚を地元出身者にするなど)であるべきだとしている。

Evans の議論の新しさは、ガバナンスと参加型アプローチの相互作用を定式化した点であるといわれる¹²。辻田 [2001] が指摘するように、これまでの開発理論の多くが、ガバナンス(トップ・ダウンの能力)かコミュニティ組織(ボトム・アップ)の能力のいずれかに焦点が当たりがちであったことは否めない。しかし Evans は、一方が他方に対して働きかけることの相互作用(シナジー)の重要性を強調しているのである。

また、これまでの社会関係資本の議論とシナジー論の違いについて、辻田 [2001] は3つの点を挙げている。第1に、社会関係資本の議論の多くは、コミュニティ内部の信頼関係、ネットワーク、当該社会の制度

12 JBIC Institute [2003]

など、静態的な視点でその特徴を捉えてきたが、シナジー論は当該社会の全てのアクターを考慮しながら政府と市民のダイナミックな相互の關係に注目している。第2に、シナジー論は既存の研究で明らかになってきた、社会關係資本がもつ正と負の両方の側面を視野に入れた概念である。第3に、これまでの議論では市場が未発達社会では信頼やネットワークが經濟発展に重要な役割を果たし得るが、經濟発展とともに市場が強化されると信頼やネットワークの必要性が低下するという市場と社会關係資本のトレード・オフ論があった。あるいは、政府のサービスが普及すると住民のインフォーマルなネットワークが縮小・崩壊するという政府介入と社会關係資本のゼロサムが支持されてきた。しかしシナジー論では、上記のように政府の介入と社会關係資本のポジティブ・サムを前提とするものである。

一方では、このようなモデルを実現していくためには何が必要かという分析は、まだそれほど多くない。国際機関や NGO、援助関係者は、シナジー關係を構築できるよう、地域コミュニティの社会關係資本の蓄積や政府の側の働きかけを考慮しながらプロジェクトをデザインする必要があるだろう。途上国の政府とコミュニティによる「オーナーシップ」をミレニアム開発目標の1つとして掲げ、そのなかで貧困削減を図るのならば、Evans のいうように途上国政府とコミュニティの間のシナジー構築を中心に据えた取り組み、ネットワーク作りも1つの方策である。

しかしながら、やはり課題は残る。「貧困／コミュニティは多くの場合、外部者／社会との間で垂直的な關係を結んでいて、階級社会などのようにそれがマクロ的に制度化、構造化されている場合が少なくない」とする指摘もある¹³。Woolcock も、「トップ・ダウンの資源移転とボト

13 佐藤元彦 [2002]

ム・アップの能力形成とを結びつける社会的関係を形成し、維持することは、容易には達成できない」としているし、辻田〔2001〕は地元 NGO などの第三者が介在するケースでは住民と政府の直接的な協同関係が生まれにくい場合があるとして、介入の難しさについて言及している。このような困難を克服するには、シナジーを国家—社会・コミュニティで考えるだけでなく、より水平的かつ多様なアクターとのシナジーをも視野に入れる必要があるのではないだろうか。途上国社会の社会関係資本の多様性にも考慮しつつ、政府・行政との協同的なネットワーク関係が困難な場合は、他のアクターとのネットワークを充実させ、そこに公的部門を巻き込んでいくというような柔軟なデザインも検討されるべきである。

まとめにかえて

社会関係資本という新しい視点によって、貧困問題が一気に解決されるわけではない。しかし、開発を支援する側にとっては途上国社会をより深く理解し、取り組みを成功に導くヒントを得ることになり、貧困コミュニティにとっては、規範、信頼、ネットワークによるゆるやかな「橋渡し型」、「連携型」社会関係資本を蓄積、活用することで、より多くの資源と情報を得ることが可能になるだろう。

社会関係資本の議論をめぐっては、まだまだ賛否両論はあるが、Putnam がいうような歴史経路依存的な社会関係資本による発展が、短期的な開発政策において果たして現実のものになるかどうか、少なくとも試してみる価値はありそうである。

[参考文献]

(日本語文献)

石原聡 [2002], 「ソーシャル・キャピタルの実際と運用」, JICA 準客員研究員報告書, 国際協力研修所

草郷孝好 [2001], 「世銀と社会開発: Social Capital の取り込み—ガーナとベトナムのケース」, 『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』財団法人国際金融情報センター

坂田正三 [2001], 「社会関係資本と開発」, 佐藤寛 編『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』, アジア経済研究所

[2002], 「ソーシャル・キャピタルとは何か—議論の系譜」, 『ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—総論編』, JICA・国際協力研修所

佐藤仁 [2001], 「共有資源管理と「縦」の社会関係資本」, 佐藤寛 編『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』, アジア経済研究所

佐藤寛 [2001], 『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』, アジア経済研究所

佐藤寛 [2002], 「開発援助とソーシャル・キャピタル」『ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して— 総論編』, JICA・国際協力研修所

佐藤元彦 [2002], 『脱貧困のための国際開発論』, 築地書館

辻田祐子 [2001], 「政府と市民のシナジー—都市環境衛生のパートナーシップの問題点」, 佐藤寛編『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』, アジア経済研究所

JICA[2002], 『ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—総論編』, JICA・国際協力研修所

JBIC Institute [2003], 「参加型アプローチの費用便益分析—概念整理と推計の枠組み—」, JBICI Research Paper No. 21, JBIC Institute
世界銀行, 『世界開発報告1997, 2000／2001, 2002, 2003』

(英語文献)

Coleman [1990], *Foundations of Social Theory*, Cambridge Massachusetts ; Harvard University Press

Evans [1996], "Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy, " *World Development*, Vol.24, No.6

Fukuyama [1995], *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York ; Free Press.

Grootaert [1998], *Social Capital : The Missing Link?*, Social Capital Initiative Working Paper No. 3, Washington, D.C. ; The World Bank

Grootaert and van Bastelaer [1998], *Understanding and the Social Capital : a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative,* SCI Working Paper. No.24, Washington, D.C., The World Bank

Grootaert and van Bastelaer [2002], Social Capital : From Definition to Measurement, in Grootaert and van Bastelaer [2002] *Understanding and Measuring Social Capital : A Multidisciplinary Tool for Practitioners*. Washington, D.C., The World Bank.

Narayan [1999], *Bonds and Bridges : Social Capital and Poverty*, Poverty Group, The World Bank

Ostrom [1996], "Crossing the Great Divide : Co-production, Synergy and Development," *World Development*, Vol.24, No.6

Putnam [1993], *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern It-*

aly, Princeton, New Jersey ; Princeton University Press.

Stiglitz [2000] "Formal and Informal Institutions," in Dasgupta and Serageldin [2000], *Social Capital : Multifaceted Perspective*, Washington, D.C. ; The World Bank.

Uphoff [2000], "Understanding social capital : learning from the analysis and experience of participation", in Dasgupta and Serageldin *Social Capital : Multifaceted Perspective*, The World Bank.

Woolcock [1998], Social Capital and Economic Development : Toward a theoretical Synthesis and Policy Framework," *Theory and Society*, Vol.27, No.2.

Woolcock and Narayan [2000], Social Capital : Implications for Development Theory, Research, and Policy," *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No.2.